

## Zulässigkeit der Volksinitiative zur Abschaffung der Erschließungsbeiträge für "Sandpisten"

Lechleitner, Marc

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lechleitner, M. (2021). *Zulässigkeit der Volksinitiative zur Abschaffung der Erschließungsbeiträge für "Sandpisten"*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/18). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-72455-8>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## **Zulässigkeit der Volksinitiative zur Abschaffung der Erschließungsbeiträge für „Sandpisten“**

Bearbeiter: Marc Lechleitner

Datum: 13. April 2021

---

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter [www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de](http://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de) veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

---

## Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	2
B.	Stellungnahme .....	2
I.	Förmliche Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	2
1.	Unterschriftenbogen .....	2
2.	Unterschriften .....	4
3.	Benennung der Vertreter .....	4
4.	Zwischenergebnis.....	4
II.	Zulässiger Gegenstand der Volksinitiative .....	4
1.	Aufforderung an den Landtag als Gegenstand der politischen Willensbildung? .....	5
2.	Ungenaue Formulierung des Gegenstandes der Volksinitiative .....	7
3.	Abgabenvorbehalt .....	8
4.	Haushaltsvorbehalt.....	8
5.	Zuständigkeit des Landtages.....	8
6.	Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht .....	9
a)	Gleichheitssatz.....	9
b)	Striktes Konnexitätsprinzip.....	10
III.	Ergebnis.....	10
	Anlage: Unterschriftenbogen .....	11

### **A. Auftrag**

Der Hauptausschuss hat in seiner Sitzung am 17. März 2021 beschlossen, den Parlamentarischen Beratungsdienst zu beauftragen, das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen der Volksinitiative zur Abschaffung der Erschließungsbeiträge für „Sandpisten“ zu prüfen.

Der Unterschriftenbogen ist in der Anlage dieses Gutachtens beigelegt.

### **B. Stellungnahme**

#### **I. Förmliche Zulässigkeitsvoraussetzungen**

##### **1. Unterschriftenbogen**

Die Anforderungen an den Unterschriftenbogen regelt § 8 Abs. 1 VAGBbg.

Nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 VAGBbg ist eine Überschrift erforderlich, aus der der Zweck der Unterschriftensammlung eindeutig hervorgeht. Die Überschrift „Volksinitiative zur Abschaffung der Erschließungsbeiträge für ‘Sandpisten’“ erfüllt diese Anforderung. Insbesondere wird deutlich, dass die Volksinitiative nicht die Abschaffung aller Erschließungsbeiträge zum Ziel hat, sondern lediglich die Abschaffung der Beiträge für bestimmte Erschließungsanlagen, die als „Sandpisten“ bezeichnet werden. Die Anführungszeichen verdeutlichen, dass es sich um eine untechnische Beschreibung der betroffenen Anlagen handelt. Der Begriff „Sandpisten“ ist hinreichend eindeutig. Er wird in der Diskussion um Erschließungsbeiträge regelmäßig verwendet<sup>1</sup> und lässt auch für die nicht mit der Problematik vertrauten Unterschriftsberechtigten erkennen, dass es um Straßen geht, die nicht standardmäßig ausgebaut sind („Sand“), aber trotzdem Verkehrszwecken dienen („Pisten“).

Unschädlich ist, dass auf dem Unterschriftenbogen oben rechts neben der Überschrift ein rundes Logo der Volksinitiative mit der Umschrift „Volksinitiative Erschließungsbeiträge abschaffen“ abgedruckt ist. Diese Formulierung wäre zwar als Überschrift des Unterschriftenbogens unzulässig, weil die Beschränkung auf „Sandpisten“ fehlt. Jedoch tritt dieser Abdruck im Hinblick auf Schriftgröße und Platzierung gegenüber der eigentlichen Überschrift so klar in den Hintergrund, dass eine Fehldeutung ausgeschlossen erscheint. Mit welchem Logo oder Slogan eine Volksinitiative außerhalb des Unterschriftenbogens wirbt, ist für die Zulässigkeit nicht maßgebend.

Gem. § 8 Abs. 1 Nr. 2 VAGBbg muss der Unterschriftenbogen den vollständigen Wortlaut des Gesetzentwurfes oder der anderen Vorlage enthalten. Die Volksinitiative hat vorliegend eine „andere Vorlage“ eingereicht, deren Wortlaut unter der Überschrift farblich hervorgehoben abgedruckt ist.

Auch die übrigen Anforderungen des § 8 Abs. 1 VAGBbg, die sich auf die Gestaltung der Unterschriftenliste beziehen, sind erfüllt.

Die Vorgaben des § 8 Abs. 1 VAGBbg regeln, was der Unterschriftenbogen enthalten *muss*. Sie verbieten also keine zusätzlichen Angaben. Eine Begründung ist bei anderen Vorlagen

---

<sup>1</sup> Siehe beispielsweise Protokoll AIL 7/6 zu TOP 3; LT-Drs. 6/10024, S. 7 und S. 27 des Berichts des Landesregierung; Plenarprotokoll 6/81, S. 6837; Plenarprotokoll 6/61, S. 6528.

nicht erforderlich, aber zulässig. Sie darf jedoch nicht irreführend sein.<sup>2</sup> Dem genügt die vorliegende Begründung. Insbesondere ist die Aussage, dass ein besonderer Vorteil für anliegende Grundstücke nicht quantifizierbar sei und dass Erschließungsbeiträge nur gerechtfertigt seien, wenn es sich um neu angelegte Straßen handele, nicht als Tatsachenbehauptung zur geltenden (Verfassungs-)Rechtslage, sondern als Äußerung einer rechtspolitischen Wertung zu verstehen.

Der Unterschriftenbogen ist daher zulässig.

## **2. Unterschriften**

Die ausreichende Zahl ordnungsgemäßer und fristgerechter Unterschriften nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VAGBbg wurde durch den Landesabstimmungsleiter bestätigt (§ 9 Abs. 4 und 5 VAGBbg).

Da die Unterschriftenliste und die Forderungen der Volksinitiative auf derselben Seite abgedruckt sind, ist der nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VAGBbg vorauszusetzende Bezug zwischen dem Wortlaut der Vorlage und den Unterschriften unproblematisch.

## **3. Benennung der Vertreter**

Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VAGBbg müssen der Volksinitiative die Namen der fünf Vertreter beigelegt sein. Für jeden Vertreter ist ein Stellvertreter zu benennen. Die vorgelegte Liste hat der Parlamentarische Beratungsdienst eingesehen. Die Benennung ist ordnungsgemäß erfolgt.

## **4. Zwischenergebnis**

Die förmlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen sind erfüllt.

## **II. Zulässiger Gegenstand der Volksinitiative**

Der Maßstab für die inhaltliche Prüfung der Volksinitiative ergibt sich aus Art. 76 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 LV sowie § 5 VAGBbg. Volksinitiativen sind nach diesen Vorschriften

---

<sup>2</sup> Vgl. zur Begründung eines Bürgerbegehrens VG Potsdam, Urt. vom 2. März 2017, Az. 1 K 3918/16, juris, Rn. 48; zum Verbot der Irreführung in der Begründung eines Volksbegehrens vgl. VerfGH Bln, Urt. vom 13. Mai 2013, Az. 32/12, juris, Rn. 53; ThürVerfGH, Urt. vom 10. April 2013, Az. 22/11, juris, Rn. 50; NdsStGH, Urt. vom 23. Okt. 2001, Az. 2/00, juris, Rn. 53.

zulässig zu Gegenständen der politischen Willensbildung, die in die Zuständigkeit des Landtages fallen, mit Ausnahme von Volksinitiativen zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen. In die Zuständigkeit des Landtages fallen Volksinitiativen, wenn sie in die Zuständigkeit des Landes (und insbesondere nicht in die Zuständigkeit des Bundes) fallen und nicht allein der Exekutive obliegen. Zudem muss die Vorlage auch inhaltlich mit höherrangigem Recht vereinbar sein.<sup>3</sup>

### **1. Aufforderung an den Landtag als Gegenstand der politischen Willensbildung?**

Eine Volksinitiative, die eine „andere Vorlage“ unterbreitet, ist zulässig, wenn der Landtag über den Gegenstand der Volksinitiative einen schlichten Parlamentsbeschluss fassen kann.<sup>4</sup> Vorliegend wird die Vorlage mit den Worten *„Der Landtag wird aufgefordert ...“* eingeleitet. Über diese Vorlage muss der Landtag gem. § 12 Abs. 2 Satz 1 VAGBbg durch gesonderten Beschluss entscheiden. Für diesen Beschluss gilt nichts anderes als für die Abstimmung über aus der Mitte des Parlamentes vorgelegte Beratungsgegenstände: Erhält die Vorlage mehr Ja- als Nein-Stimmen, hat der Landtag ihr zugestimmt (Art. 65 Satz 1 LV, § 66 GOLT), andernfalls hat er sie abgelehnt und gem. Art. 77 Abs. 1 LV findet auf Verlangen der Vertreter der Initiative ein Volksbegehren statt. Stimmt der Landtag der von der Volksinitiative unterbreiteten Vorlage zu, so fasst er also den Beschluss: *„Der Landtag wird aufgefordert...“*. Dies wirft die Frage auf, ob eine Volksinitiative, die eine solche „Selbstaufforderung“ zur Folge haben kann, zulässig ist.<sup>5</sup> Dies ist zu bejahen. Denn der Landtag kann sich selbst durch einen Parlamentsbeschluss politisch auf ein bestimmtes Ziel festlegen. Dass bei einer Vorlage aus der Mitte des Landtages ein solcher Beschluss anders formuliert würde (z.B. *„Der Landtag beabsichtigt ...“*<sup>6</sup> oder *„Die Landesregierung wird aufgefordert,*

---

<sup>3</sup> VerfG Bbg, Urt. vom 15. Sept. 1994, Az. 2/93, juris, Rn. 11.

<sup>4</sup> *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 76 Ziff. 3

<sup>5</sup> Zur ähnlichen Problematik der Befassungsinitiativen vgl. *Platter*, Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid zu Gegenständen der politischen Willensbildung (Art. 76 – 78 LV), in: 20 Jahre Landesverfassung, Festschrift des Landtages Brandenburg, 2012, S. 113, 126 ff.

<sup>6</sup> Siehe z.B. LT-Drs. 6/10860-B.

einen Gesetzentwurf vorzulegen, in dem ...“<sup>7</sup>), berührt die inhaltliche Zulässigkeit der Volksinitiative nicht.<sup>8</sup> Denn die Formulierungsproblematik ist der von der Landesverfassung vorgesehenen Doppelnatur der Volksinitiative<sup>9</sup> geschuldet: Sie ist sowohl eine an den Landtag gerichtete Massenpetition als auch eine Vorlage für einen Landtagsbeschluss. Welcher Gesichtspunkt bei der Formulierung der Forderung betont wird, ob also eine Aufforderung an den Landtag oder ein Beschlusstext formuliert wird, ist Sache der Volksinitiative.

Aus dem Gesagten ergibt sich aber zweierlei: Zum einen liegt eine Zustimmung des Landtages zu der Volksinitiative vor, wenn der Landtag die Vorlage annimmt und damit den von der Volksinitiative vorgelegten Selbstverpflichtungsbeschluss fasst. Ein Volksbegehren findet in diesem Fall nicht mehr statt. Es ist also nicht Voraussetzung für ein Entfallen des Volksbegehrens, dass der Landtag die geforderten gesetzlichen Regelungen tatsächlich erlässt. Zum anderen hat ein Volksentscheid über die andere Vorlage für den Landtag keine rechtlich bindende Wirkung. Der Volksentscheid hat dieselbe Wirkung wie ein entsprechender schlichter Parlamentsbeschluss.<sup>10</sup> Da der Landtag einen Selbstverpflichtungsbeschluss

---

<sup>7</sup> Vgl. die Formulierung der Volksinitiative „Straßenbaubeiträge abschaffen!“, wiedergegeben im Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. Jan. 2019 (Bearb. *Iwers/Lechleitner/Platter*), Zulässigkeit der Volksinitiative „Straßenbaubeiträge abschaffen!“, S. 3, hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/54.pdf>.

<sup>8</sup> Vgl. auch HmbVerfG, Urt. vom 22. April 2005, Az. 5/04, juris, Rn. 75: Aufforderung an Senat und Bürgerschaft, Gesetzesänderungen einzuleiten, ist zulässig.

<sup>9</sup> Vgl. *Lieber* (Fn. 4), Art. 76 Ziff. 1.

<sup>10</sup> Vgl. Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. Jan. 2019 (Fn. 7), S. 6 m.w.N., sowie Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Dez. 2017 (Bearb. *Platter*), Fragen des Verhältnisses von parlamentarischer Willensbildung und Gesetzgebung einerseits und plebiszitärer Willensbildung gem. Art. 76-78 LV zu anderen Vorlagen andererseits, S. 4 f., mit Hinweis auf ThürVerfGH, Urt. vom 2. Feb. 2011, Az. 20/09, juris, Rn. 34, 38: „Als ‘andere Vorlage’ können generell Gegenstände der politischen Willensbildung verstanden werden, zu denen der Landtag, wäre er damit befasst, einen so genannten schlichten Parlamentsbeschluss, also einen Parlamentsbeschluss außerhalb der Form des Gesetzesbeschlusses, fassen kann. Den schlichten Parlamentsbeschlüssen der politischen Willensbildung kommt, soweit nicht die Verfassung im besonderen Fall eine rechtliche Verbindlichkeit anordnet, keine rechtliche Verbindlichkeit und keine verpflichtende Wirkung gegenüber der Landesregierung als Exekutive zu. Denn das auf der Grundlage des Gewaltenteilungsprinzips organisierte Staatswesen des Landes Brandenburg kennt keine immanente ‘Oberherrschaft’ des Parlaments über die Exekutive. Folglich sind schlichte Parlamentsbeschlüsse in Gestalt von Stellungnahmen zu aktuellen Ereignissen, politischen Absichtserklärungen, Ersuchen an die Regierung oder sonstigen Entschließungen des Parlaments rechtlich unverbindlich, unbeschadet dessen, dass das Parlament aufgrund seines allgemein-politischen Mandats zur Beschlussfassung in dieser Weise berechtigt ist und diese Beschlüsse politische Wirkungen entfalten.“ Das Gutachten ist hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/38.pdf>.

rechtlich nicht umsetzen muss bzw. den Beschluss durch einen anderen Beschluss ersetzen kann<sup>11</sup>, ist der Landtag im Fall eines erfolgreichen Volksentscheids über die vorliegende Volksinitiative rechtlich nicht verpflichtet, die gesetzlichen Regelungen zu erlassen. Will eine Volksinitiative diese Konsequenzen vermeiden, kann sie einen Gesetzentwurf vorlegen.

## **2. Ungenaue Formulierung des Gegenstandes der Volksinitiative**

Nach der Vorlage sollen die Erschließungsbeiträge für „Sandpisten“ abgeschafft werden, das heißt nach der Vorlage für „Erschließungsanlagen oder Teile von Erschließungsanlagen, die vor dem 3. Oktober 1990 hergestellt oder für Verkehrszwecke genutzt wurden“. Das ist in zweifacher Hinsicht rechtlich ungenau: Zum einen ist die Definition der Sandpisten zu weit, denn nicht alle – wenn nicht sogar die wenigsten – Straßen, die vor dem genannten Datum hergestellt oder verkehrlich genutzt wurden, sind nichtausgebaute „Sandpisten“. Zum anderen können gemäß § 242 Abs. 9 Satz 1 BauGB „für Erschließungsanlagen oder Teile von Erschließungsanlagen in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrags genannten Gebiet, die vor dem Wirksamwerden des Beitritts bereits hergestellt worden sind,“ Erschließungsbeiträge nicht erhoben werden. Für vor dem 3. Oktober 1990 hergestellte Straßen können Erschließungsbeiträge also nicht „abgeschafft“ werden, weil sie bereits nach geltender Rechtslage nicht erhoben werden können. Die Ungenauigkeiten entstehen dadurch, dass die Beschreibung der Rechtslage, wie sie künftig gelten soll (Erschließungsbeiträge *weder* für Straßen, die vor dem 3. Oktober 1990 hergestellt wurden, *noch* für Straßen, die vor dem 3. Oktober 1990<sup>12</sup> zu Verkehrszwecken genutzt wurden) mit der Forderung nach Abschaffung bestimmter Erschließungsbeiträge und der Definition für Sandpisten vermengt wird.

Diese Ungenauigkeiten sind allerdings unschädlich. Denn aus der Begründung geht eindeutig hervor, dass es der Volksinitiative um die Abschaffung der Beiträge für Straßen geht, die seit Jahrzehnten eine Erschließungsfunktion für die Anliegergrundstücke erfüllen, aber als

---

<sup>11</sup> Zur „Aufhebung“ von schlichten Parlamentsbeschlüssen siehe das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 6. März 2017, Zulässigkeit der Volksinitiative „Bürgernähe erhalten – Kreisreform stoppen“ (Bearb. *Platter*), S. 9 f., hier abrufbar:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/30.pdf>.

<sup>12</sup> Genaugenommen sind wohl Straßen gemeint, die vor diesem Datum *und seither* zu Verkehrszwecken genutzt werden. Ließe man ausreichen, dass die Straße irgendwann einmal vor dem 3. Oktober 1990 verkehrlich genutzt wurde, könnten Erschließungsbeiträge auch dann nicht erhoben werden, wenn die Straße seit Jahrzehnten entwidmet ist.



„Sandpisten“ noch nicht als hergestellt gelten und demzufolge nach derzeitiger Rechtslage erschließungsbeitragsfähig sind. Auch kann davon ausgegangen werden, dass die rechtlichen Ungenauigkeiten keinen irreführenden Einfluss haben, denn es erscheint fernliegend, dass Unterschriftsberechtigte ihre Unterschrift allein deswegen leisten, weil sie (nur) die ins Leere gehende Forderung nach Abschaffung der Erschließungsbeiträge für vor dem 3. Oktober 1990 hergestellte Straßen unterstützen.

### **3. Abgabenvorbehalt**

Nach Art. 76 Abs. 2 LV sind Volksinitiativen zu Abgaben unzulässig. In dem Gutachten zur Zulässigkeit der Volksinitiative „Straßenbaubeiträge abschaffen!“<sup>13</sup> ist der Parlamentarische Beratungsdienst zu dem Ergebnis gekommen, dass auch Kommunalabgaben umfasst sind, jedoch aus dem Urteil des Verfassungsgerichts Brandenburg vom 20. September 2001<sup>14</sup> abgeleitet werden kann, dass Volksinitiativen nicht unter den Abgabenvorbehalt fallen, wenn das Budgetrecht des Landtages nicht beeinträchtigt wird. Eine Volksinitiative über Erschließungsbeiträge, mit der kein Gesetzentwurf, sondern lediglich die Aufforderung an den Landtag zum Erlass eines Gesetzes unterbreitet wird, verstößt danach nicht gegen den Abgabenvorbehalt. Denn eine erfolgreiche Volksabstimmung über eine solche Vorlage bindet den Landtag nicht. Er ist also frei zu entscheiden, ob er die Beiträge für Sandpisten abschafft oder nicht, und ist damit in seinem Budgetrecht jedenfalls rechtlich nicht eingeschränkt. Daher fällt die vorliegende Volksinitiative nicht unter den Abgabenvorbehalt.

### **4. Haushaltsvorbehalt**

Für den Vorbehalt des Art. 76 Abs. 2 LV in Bezug auf Initiativen zum Landeshaushalt gelten die vorstehenden Überlegungen zum Abgabenvorbehalt entsprechend.

### **5. Zuständigkeit des Landtages**

Die Vorlage muss in die Zuständigkeit des Landtages fallen. Die Abschaffung der Erschließungsbeiträge für Sandpisten erfordert eine gesetzliche Regelung. Für den Erlass eines solchen Gesetzes und für einen auf einen solchen Erlass zielenden Selbstverpflichtungsbeschluss ist der Landtag nur dann zuständig, wenn die Gesetzgebungskompetenz des Lan-

---

<sup>13</sup> Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 10. Jan. 2019 (Fn. 7), S. 11 ff.

<sup>14</sup> Az. 57/00, LKV 2002, S. 77 ff.

des besteht. Das Gesetzgebungsrecht für das Erschließungsbeitragsrecht liegt bei den Ländern (Art. 70 Abs. 1 GG, Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG). Die bisherigen Regelungen zum Erschließungsbeitragsrecht im Baugesetzbuch des Bundes gelten zwar gem. Art. 125a Abs. 1 GG als Bundesrecht fort, können aber durch Landesrecht ersetzt werden. Denkbar ist eine vollständige Regelung des Erschließungsbeitragsrechts in einem Landesgesetz. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Berliner Erschließungsbeitragsgesetz ist es jedoch auch zulässig, nur das (auch für die Sandpisten maßgebliche) Überleitungsrecht des § 242 Abs. 9 BauGB durch Landesrecht zu ersetzen.<sup>15</sup>

Die Zuständigkeit des Landtages ist damit gegeben.

## **6. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht**

Der Landesgesetzgeber ist im Rahmen der allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben bei der Ausgestaltung des Erschließungsbeitragsrechts frei. Zu beachten sind vorliegend insbesondere der Gleichheitssatz und das strikte Konnexitätsprinzip.

### **a) Gleichheitssatz**

Unter dem Gesichtspunkt des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 12 Abs. 1 LV, Art. 3 Abs. 1 GG) bestehen keine Bedenken gegen die Abschaffung der Beiträge für Sandpisten. Denn mit der endgültigen Herstellung dieser dem Verkehr eröffneten Sandpisten ist nicht die Sicherung der Erschließung des Grundstücks und damit die Herstellung der Bebaubarkeit des Grundstücks (vgl. §§ 30 Abs. 1, 34 Abs. 1 Satz 1, 35 Abs. 1 BauGB) verknüpft, sodass die Ausklammerung aus der Erschließungsbeitragserhebung auf einem sachlichen Grund beruht. Bei der Ausgestaltung im Detail wird der Gesetzgeber zu beachten haben, im Rahmen seiner Typisierungsbefugnisse die Definition der privilegierten „Sandpisten“ weder zu weit noch zu eng zu ziehen. So könnte man etwa die Frage stellen, warum Sandpisten, die beispielsweise erst seit dem 1. Januar 1991 und damit seit über 30 Jahren zu Verkehrszwecken genutzt werden, nicht einbezogen werden. Umgekehrt könnte die Privilegierung in Frage gestellt werden für unbebaute Grundstücke an einer Sandpiste, die zwar seit jeher Verkehrszwecken dient, aber lediglich als Zufahrtstraße für einige Häuser oder Höfe genutzt wird, jedenfalls wenn eine solche Sandpiste grundständig ausgebaut wird, um die

---

<sup>15</sup> BVerwG, Beschl. vom 23. Okt. 2017, Az. 9 B 61/16, juris, Rn. 4 f., mit der Folge, dass das Erschließungsbeitragsrecht im Übrigen weiterhin als Bundesrecht revisibel ist und damit der Gerichtsbarkeit des Bundesverwaltungsgerichts unterliegt.

Erschließung der bislang unbebauten anliegenden Grundstücke, aus denen ein neues Baugebiet entstehen soll, zu sichern. Diese – möglicherweise in der Praxis in Brandenburg nicht oder allenfalls für Einzelfälle relevanten – Abgrenzungsprobleme stellen die Zulässigkeit der auf das Ziel der Abschaffung der Erschließungsbeiträge für Sandpisten ausgerichteten, die Regelung besonderer Fallgestaltungen nicht ausschließenden Volksinitiative nicht in Frage, sondern sind bei der Ausformulierung des Gesetzestextes im Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen, sofern der Landtag sich die Forderungen der Volksinitiative zu eigen machen sollte.

### **b) Striktes Konnexitätsprinzip**

Wird den Gemeinden die Erhebung von Erschließungsbeiträgen für Sandpisten durch Landesrecht untersagt, ist zu prüfen, ob das Land nach dem strikten Konnexitätsprinzip (Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV) zu einem entsprechenden finanziellen Ausgleich verpflichtet ist.<sup>16</sup> Konnexitätsfragen berühren die Zulässigkeit der vorliegenden Volksinitiative nicht, da diese keinen Gesetzesentwurf, sondern lediglich eine politische Forderung an den Landtag in Form einer anderen Vorlage unterbreitet.<sup>17</sup> Eine etwaige Ausgleichspflicht ist aber vom Landtag zu berücksichtigen, sofern er die von der Volksinitiative geforderten gesetzlichen Regelungen erlassen will.

## **III. Ergebnis**

Die Volksinitiative zur Abschaffung der Erschließungsbeiträge für „Sandpisten“ ist zulässig.

---

<sup>16</sup> Zur Ausgleichspflicht bei der Abschaffung von Straßenbaubeiträgen siehe ausführlich das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 6. Dez. 2018 (Bearb. *Lechleitner*), Möglichkeiten zur Entlastung der Anlieger im Recht der Straßenbau- und Erschließungsbeiträge, S. 29 ff., das hier abrufbar ist: <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/52.pdf>.

Bei der Abschaffung von Erschließungsbeiträgen für Sandpisten ist im Hinblick auf das strikte Konnexitätsprinzip ergänzend die Problematik zu betrachten, dass den Gemeinden einerseits die Aufgabe der Erschließung durch § 123 Abs. 1 BauGB, also durch Bundesrecht, zugewiesen wird, ihnen aber andererseits aufgrund von Landesrecht (§§ 9, 9a BbgStrG) die Straßenbaulast obliegt. Zu beachten ist außerdem, dass Erschließungsbeiträge für Erschließungsanlagen oder Teile von Erschließungsanlagen, die vor dem 3. Oktober 1990 hergestellt wurden, schon nach Bundesrecht nicht erhoben werden dürfen (§ 242 Abs. 9 Satz 1 BauGB). Übernimmt Landesrecht diese Regelung, schafft es insoweit die Beitrags-erhebung nicht ab, sodass fraglich ist, ob das Konnexitätsprinzip für diese Fälle einschlägig ist.

<sup>17</sup> Etwas anderes dürfte allerdings gelten, wenn die Volksinitiative zugleich fordern würde, dass ein Kostenausgleich für die Gemeinden nicht stattfindet.



## Unterschriftensammlung für die **VOLKSINITIATIVE ZUR ABSCHAFFUNG DER ERSCHLIESSUNGSBEITRÄGE FÜR „SANDPISTEN“**



**Inhalt der Vorlage:** Der Landtag wird aufgefordert, die gemeindlichen Erschließungsbeiträge für sogenannte „Sandpisten“ abzuschaffen, d. h. für Erschließungsanlagen oder Teile von Erschließungsanlagen, die vor dem 3. Oktober 1990 hergestellt oder für Verkehrszwecke genutzt wurden. Der Landtag möge eine entsprechende Änderung des Kommunalabgabengesetzes vornehmen.

**Begründung:** Straßen sind Teil der Infrastruktur und damit der Daseinsvorsorge für jedermann. Als öffentlicher Raum sollten sie auch durch die Allgemeinheit finanziert werden. Ein besonderer Vorteil für anliegende Grundstücke ist nicht quantifizierbar. Eine Anliegerbeteiligung an Erschließungsbeiträgen ist nur gerechtfertigt, wenn es sich um neu angelegte Straßen handelt, weil sie dann erstmals die Möglichkeit erhalten, ihr Grundstück auch mit Fahrzeugen zu erreichen. Bei einer seit Jahrzehnten bestehenden „Sandpiste“ bestand diese Möglichkeit aber auch schon früher. Dann sollten die Anlieger auch darauf vertrauen können, dass aufgrund der langjährigen Benutzungsmöglichkeit keine Erschließungsbeitragspflichten mehr für die Fahrbahn, die Entwässerung, den Gehweg und das Straßenbegleitgrün entstehen werden. Erfolgt gleichwohl eine Heranziehung, führt dies bei den Betroffenen häufig zu Unverständnis und untergräbt das Vertrauen in die Rechtsordnung. Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Gerechtigkeit ist es geboten, sog. „Sandpisten“ von der Heranziehung zu Erschließungsbeiträgen auszunehmen. Im Übrigen werden auch bei Landes- und Bundesstraßen keine Erschließungsbeiträge erhoben.

Mit meiner Unterschrift unterstütze ich die Volksinitiative zur Abschaffung der Erschließungsbeiträge für „Sandpisten“:

Nr.	Familiennamen	Vorname	Geburtsdatum	Anschrift (PLZ, Ort, Straße Hausnummer)	Datum	Unterschrift
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						

Unterschriftsberechtigt sind Personen ab 16 Jahren mit Hauptwohnsitz in Brandenburg. Bitte sehr leserlich schreiben.  
Unterschriftsbögen im Original bitte zurücksenden an: BVB / FREIE WÄHLER • Jahnstraße 52 • 16321 Bernau  
Formulare zum selber ausdrucken gibt es auf: [www.sandpisten.de](http://www.sandpisten.de)